

ASEAN - Probleme und Chancen regionaler Kooperation in Ostasien

Loewen, Howard

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Loewen, H. (2007). ASEAN - Probleme und Chancen regionaler Kooperation in Ostasien. *Südostasien aktuell : journal of current Southeast Asian affairs*, 26(5), 85-100. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-336056>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Im Fokus

ASEAN – Probleme und Chancen regionaler Kooperation in Ostasien

ASEAN – Problems and Chances of Regional Cooperation in East Asia

Howard Loewen

Abstract

The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) has been existing for 40 years. Starting out as a security alliance in the sixties, it gradually developed into a genuine Southeast Asian institution after the end of systemic bipolarity, now encompassing all the states and their economic interests in the region, especially after the Asian crisis in 1997. ASEAN has often been labelled as a paper tiger, lacking effective means to solve cooperation problems between states in Southeast Asia. Does this model still apply to the present situation? The main argument of this paper is that ASEAN is not trying and will not be able to establish effective supranational mechanisms like in the EU. At this time, its main functions lie a) in the initiation of new economic institutions in the region like ASEAN+3 and the East Asian Summit, b) the integration and balancing of great powers like China, India, Japan, Australia and the USA. Hence, ASEAN is an important regional actor at the interface between economic interests and power in East Asia.

Keywords: ASEAN, cooperation principles, institutions, East Asia, Southeast Asia, balancing, institution-building

Einleitung

Die Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) existiert seit 40 Jahren. Anfänglich als Sicherheitsgemeinschaft im Zeichen des Vietnamkrieges gegründet entwickelte sie sich insbesondere nach der Beendigung des Kalten Krieges und durch die Asienkrise im Jahr 1997 zunehmend zu einer Wirtschaftsgemeinschaft, die inzwischen alle zehn Staaten der Region Südostasien umfasst. Allenthalben wird die ASEAN als eine Institution beschrieben, die nicht in der Lage ist, regionale Kooperationsprobleme effektiv zu lösen. Ist der ASEAN-Prozess ein Misserfolg? Das Hauptargument dieser Abhandlung lautet, dass diese Kritik zu kurz greift. Es

ist einerseits richtig, dass die ASEAN aufgrund ihrer informellen und unverbindlichen Kooperationsprinzipien kaum effektives Handlungspotenzial aufweist. Ob eine ASEAN-Charta einen Unterschied machen wird, bleibt fraglich angesichts der großen Interessenheterogenität der Mitgliedsländer. Andererseits zeigt die ASEAN insbesondere seit der Asienkrise, dass ihre Aufgabe nicht primär in der Etablierung supranationaler Mechanismen zu sehen ist, sondern vielmehr a) in der Initiierung oder Beförderung neuer Institutionen zur Bearbeitung ökonomischer Interdependenzen (ASEAN+3, East Asian Summit, EAS) als auch b) in der Einbindung und dem Ausbalancieren von großen Wirtschaftsmächten wie China, Indien, Japan, Australien und den USA zu sehen ist. In einem ersten Schritt geht es um die Entstehung und die Struktur der ASEAN. Zweitens werden Probleme und Chancen der Zusammenarbeit anhand der ASEAN-Kooperationsprinzipien (Handlungsnormen und Effektivität) sowie ihrer Rolle in der ostasiatischen Institutionenlandschaft analysiert (Institutionenbildung und Gleichgewicht).

Genese und Struktur der ASEAN

Die ASEAN-Staatengemeinschaft wurde am 8. August 1967 von den südostasiatischen Staaten Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand gegründet. Im Gründungsdokument, der Bangkok Declaration, wurde primär die wirtschaftliche Zusammenarbeit, aber auch die Kooperation in den Bereichen Soziales, Kultur, Technik, Wissenschaft und Verwaltung in das offizielle Zielsystem der ASEAN aufgenommen. Tatsächlich war die Gründung der ASEAN jedoch sicherheitspolitisch motiviert. Insbesondere der Vietnamkrieg und die von den Gründungsstaaten befürchtete Ausweitung kommunistischer Untergrundbewegungen auf ihre Länder ließen die Staaten politisch zusammenrücken. Angesichts der vielgestaltigen politischen Differenzen in der Region wurde im Gründungsdokument besonders das Prinzip der südostasiatischen Einheit betont: Allen Staaten der Region wurde die Möglichkeit gegeben – bei Anerkennung der Ziele und Prinzipien des Staatenbundes – der Gemeinschaft beizutreten (Henderson 1999:16; Stahl 1998:182; Feske 1999:544).

Insofern war die ASEAN in ihrer Anfangsphase (1967-1975) darum bemüht – neben der Verhinderung einer Ausweitung des Vietnamkrieges –, Konflikte zwischen ihren Mitgliedsstaaten friedlich unter strikter Wahrung des Prinzips der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten zu regeln, um so bewaffneten Auseinandersetzungen und regionaler Instabilität vorzubeugen. Ausdruck dieser Bemühungen war die unter dem Eindruck des beginnenden Rückzugs der US-

Amerikaner aus Vietnam und der Nixon-Doktrin im Jahr 1971 verabschiedete Erklärung über die Etablierung einer Zone des Friedens, der Freiheit und der Neutralität (Zone of Peace, Freedom and Neutrality, ZOPFAN) (Ditté 2001:43). Die sich anschließende Phase bis zum Ende des Kalten Krieges (1975-1992) ist durch die Bemühung verstärkter Kooperation zwischen den ASEAN-Staaten gekennzeichnet. Manifestation dieses Bestrebens ist der 1976 verabschiedete Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia. Ein erster großer Erfolg der ASEAN ist sicherlich der substanzielle Beitrag, den die Regionalorganisation zur Beilegung des kambodschanischen Konflikts leistete, indem mit Indonesien als Verhandlungsführer vermittelnd auf den Abzug der vietnamesischen Truppen hingewirkt worden ist (Busse 1998:137ff.).

Die nächste Phase der Kooperation (seit 1992) begann mit dem Ende der systemischen Bipolarität, die zu einer Normalisierung der Beziehungen zwischen den ASEAN-Staaten und der VR China führte. Gleichzeitig befürchtete man jedoch, dass mit dem militärischen Rückzug der USA aus Südostasien China und Japan hegemoniale Ambitionen entwickeln könnten (Henderson 1999:18f.). Einerseits beförderten die generell günstigen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen den ohnehin starken ökonomischen Aufstieg der asiatischen Tigerländer, die der südostasiatischen Region somit ein höheres Gewicht in der Weltwirtschaftstriade verschafften. Andererseits waren die ASEAN-Staaten nun mit einer zunehmenden ökonomischen Blockbildung in Nordamerika (NAFTA) und Europa konfrontiert, die sich negativ auf die Wohlfahrtsziele Südostasiens auswirkten (Rüland 1996:10). Um sich über die Folgen dieser strukturellen Veränderungen des internationalen Systems und die sicherheitspolitischen und ökonomischen Folgen für die regionale Kooperation in der ASEAN-Staatengemeinschaft auszutauschen, traf sich die Gemeinschaft im Januar 1992 zu ihrem bislang vierten Gipfeltreffen in Singapur. Das Treffen setzte eine neue Dynamik regionaler Kooperation in Gang und fand ihren Ausdruck in der Gründung der ASEAN Free Trade Area (AFTA) mit dem Ziel der Förderung von Investitionen und Handel in der Region. Ferner wurde mit der Etablierung des ASEAN Regional Forum (ARF) ein Konsultativforum zur Prävention von Konflikten und somit zur Förderung regionaler Stabilität geschaffen (Nabers 1997:18).

Die durch die ASEAN-Mitgliedsstaaten verfolgte Kooperation ist kein formeller Prozess, der auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruht. Die zweiseitige Bangkok Declaration ist im Vergleich zu den weitaus umfangreicheren und ausdifferenzierteren Verträgen der Europäischen Union vielmehr eine Absichtserklärung,

die informelle Prinzipien und Normen der interstaatlichen Zusammenarbeit festlegt. Dadurch sollte die Absicht der Unterzeichnerstaaten zum Ausdruck kommen, dass unter dem institutionellen Dach der ASEAN ein informeller Dialogprozess verfolgt wird, aus dem keine Verbindlichkeiten für die Teilnehmerstaaten erwachsen. Ein in diesem Zusammenhang oft bemühter Erklärungsansatz betont die Tatsache, dass die südostasiatischen Staaten, von denen viele ihre Unabhängigkeit erst vor wenigen Jahrzehnten erhalten haben, sich noch im Prozess des Nationenaufbaus befinden. Deshalb werden im institutionellen Kontext der ASEAN-Staatengemeinschaft eher intergouvernementale und nicht supranationale Lösungen für regionale Kooperationsprobleme favorisiert (Rüland 1996:11).

Die Betonung des Kooperationsprozesses und die Ablehnung formalisierter Kooperationsstrukturen findet ihre Ausprägung in der Organisationsstruktur der ASEAN: Das aus offizieller Sicht höchste Entscheidungsforum der ASEAN ist das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, das seit dem Gipfel von Singapur alle drei Jahre einberufen wird. Das faktisch oberste Entscheidungsgremium der ASEAN ist jedoch das alljährlich stattfindende Treffen der ASEAN-Außenminister zur ASEAN-Ministerkonferenz (ASEAN Ministerial Meeting, AMM). Auf derselben Kooperationsebene befinden sich auch das ASEAN Economic Ministerial Meeting (AEMM) und das ASEAN Regional Forum (ARF), in denen explizit wirtschaftliche bzw. sicherheitspolitische Fragen erörtert werden. Den Außenministertreffen schließen sich die Post Ministerial Conferences (PMC) an, die den Ministern Gelegenheit bieten, sich mit den ASEAN-Dialogpartnern auszutauschen. Der nächsten Ebene der Kooperation lässt sich das Ständige Komitee zuordnen, das in die Kooperationsbereiche Wissenschaft, Technik, Kultur und Soziales gegliedert ist, die sich wiederum in Arbeitsgruppen und Expertenteams sowie Subkomitees ausdifferenzieren.

Neben der offiziellen Ebene der Kooperation, auch „Track One“ genannt, existiert noch ein inoffizieller „Track Two“-Prozess zur Erörterung kontroverser Fragen. Zu diesem Zweck werden nichtstaatliche Akteure (Wissenschaftler, Militärs, Think Tanks etc.) in den Dialogprozess eingebunden. Im Vergleich zur EU tagen die Konsultationsgremien der ASEAN eher unregelmäßig und selten: Seit ihrer Gründung trafen sich die Staats- und Regierungschefs erst zwölf Mal, seit dem Jahr 2001 jedoch einmal im Jahr. Darüber hinaus ist das im Jahr 1976 in Jakarta eingerichtete Sekretariat nicht mit supranationalen Entscheidungskompetenzen ausgestattet. Zwar wurde dieses seit dem Singapur-Gipfel und der Initiierung des AFTA-Prozesses mit mehr Sachmitteln und Mitarbeitern ausgestattet, doch

besteht die Hauptaufgabe des Sekretariats lediglich in der Koordinierung und Vorbereitung der ASEAN-Aktivitäten. So werden nach wie vor alle wesentlichen Entscheidungen der ASEAN in den entsprechenden nationalen Verwaltungen der Mitgliedsländer vorbereitet. Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die schwache Verrechtlichung des ASEAN-Prozesses ihren Niederschlag in einem niedrigen Institutionalisierungsgrad findet.

Probleme und Chancen regionaler Kooperation

Kooperationsnormen und institutionelle Effektivität

Mit der Erweiterung des ASEAN-Verbandes von anfangs fünf auf inzwischen zehn Staaten¹ wurde einerseits die Möglichkeit geschaffen, die regionale Kooperation innerhalb der Staatengemeinschaft voranzutreiben und ihr weltpolitisches Gewicht zu erhöhen. Andererseits ist der nun abgeschlossene Erweiterungsprozess mit erheblichen Problemen verbunden. Erstens wächst mit der Einbeziehung der aus sozioökonomischer Perspektive rückständigen Staaten Laos, Kambodscha und Myanmar nicht nur das Wohlstandsgefälle in der Gemeinschaft, sondern auch der Antagonismus zwischen völlig unterschiedlichen politischen Systemen auf der typologischen Skala zwischen Autoritarismus und Demokratie. Zweitens hat die asiatische Wirtschafts- und Finanzkrise gezeigt, dass die ASEAN über keine nennenswerten Krisenmanagementmechanismen verfügt. Deshalb stellt sich drittens die wichtige Frage, ob angesichts der genannten Problemkonstellation die südostasiatische Staatengemeinschaft in der Lage sein wird, ihr Kooperationsmodell des ASEAN Way aufrechtzuerhalten. Im Gegensatz zum Integrationsprozess der EU, der auf formellen, rechtlichen und ergebnisorientierten Strukturen basiert, betont der ASEAN Way

the process through which such [multilateral] interactions are carried out. This approach involves a high degree of discreteness, informality, pragmatism, expediency, consensus-building, and non-confrontational bargaining styles (Archarya 1997:329).

Wie sich diese Kooperationsprinzipien faktisch im ASEAN-Prozess manifestieren, soll nachfolgend erörtert werden.

Der ASEAN Way zeigt sich am deutlichsten in den Handlungsprinzipien

¹ Brunei wurde 1984 in die ASEAN aufgenommen; es folgten Vietnam (1995), Laos und Myanmar (1997) sowie Kambodscha (1999).

und Entscheidungsfindungsprozeduren des südostasiatischen Staatenbundes. Die zentralen Handlungsnormen der ASEAN wurden besonders klar im Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC) niedergeschrieben: Demnach verpflichten sich die ASEAN-Staaten, die staatliche Souveränität, Unabhängigkeit, territoriale Integrität und nationale Identität der Teilnehmer zu respektieren. Durch das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten und die friedliche Lösung von Konflikten sollte eine dauerhafte und unverbindliche Kooperation gewährleistet werden.² Eng verknüpft mit der uneingeschränkten Geltung staatlicher Souveränität ist das ASEAN-Konzept regionaler Kooperation: „Regionale Stabilität (*regional resilience*) sollte durch die Bündelung einzelstaatlicher Stabilität (*national resilience*) erreicht werden“ (Feske 1999:544). Anders ausgedrückt: Regionale Kooperation wird aus der Sicht der politischen Entscheidungsträger primär als eine Funktion nationaler Interessen verstanden und dient insofern nicht der regionalen Integration. Daraus ergibt sich wiederum ein Entscheidungsverfahren, das dem Konsensprinzip unterliegt: Eine Entscheidung ist in diesem Sinne erst dann beschlussfähig, wenn sie einstimmig getroffen werden kann. Kein Staat soll also in die Situation gebracht werden, die eigenen nationalen Interessen einer Gemeinschaftsaufgabe unterzuordnen. Das Prinzip der Einheitlichkeit der Entscheidungen korreliert mit dem oben bereits erwähnten Kooperationsziel der regionalen Einheit, das mit der Aufnahme Kambodschas 1999 in die Staatengemeinschaft vollendet wurde.

Unter diesen Kooperationsvoraussetzungen kommt den bereits erwähnten „Track-Two“-Prozessen eine besondere Bedeutung zu: Fragen oder Kooperationsprobleme, die nicht auf dem Wege gegenseitigen Einvernehmens gelöst werden können, werden auf diese inoffizielle Dialogebene verlagert, von der sie – falls ein Konsens gefunden wird – wieder auf die Agenda des offiziellen „Track-One“-Prozesses gelangt (Ball 1994). Die Leistungsbilanz dieser Arbeitsteilung zwischen offizieller und inoffizieller Ebene ist jedoch nicht sehr ermutigend: Neben der oft unklaren Kompetenzverteilung zwischen inoffizieller und offizieller Ebene

² Der sich auf die Handlungsprinzipien beziehende Ausschnitt des Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC) lautet: „1) Mutual respect for the independence, sovereignty, equality, territorial integrity, and national identity of all nations; 2) The right of every State to lead its national existence free from external interference, subversion or coercion; 3) Non-interference in the internal affairs of one another; 4) Settlement of differences or disputes by peaceful manner; 5) Renunciation of the threat or the use of force and 6) Effective cooperation among themselves“ (Busse 1998:24).

verbleiben nur allzu oft einmal verlagerte Kooperationsprobleme – unbearbeitet oder bearbeitet – auf der zweiten Ebene, ohne dass es einen notwendigen Austausch mit der ersten Ebene gibt (Kraft 2000).

Die schwache Institutionalisierung und mangelnde Verrechtlichung des ASEAN-Prozesses geht einher mit der Betonung persönlicher Kontakte zwischen den Entscheidungsträgern als Mittel zur Vermeidung von Konflikten oder gar Situationen, in denen ein Gesichtsverlust droht. Hier zeigt sich wiederum, dass der ASEAN-Kooperationsstil in hohem Maße mit der politischen Kultur und den politischen Prozessen in den ASEAN-Staaten korreliert. Prägendes Kennzeichen dieser auf eine lange Tradition von Patronagenetzwerken zurückgehenden, regionalen politischen Kultur sind ihre informellen und personalisierten Politikmuster, die durch Konfliktvermeidung und die Dominanz von einzelnen Führungspersönlichkeiten geprägt sind (Busse 1998:35).

Damit die ASEAN-Staatengemeinschaft den Anforderungen ihrer politischen und ökonomischen Umwelt gerecht werden kann, wurde erstmalig die Schaffung eines rechtlichen und institutionellen Rahmens, einer Charta, für die seit 1967 bestehende regionale Institution beschlossen. Die ASEAN-Verfassung soll die Grundlage für eine handlungsfähige regionale Organisation bilden:

the ASEAN charter will serve as a legal and institutional framework of ASEAN to support the realisation of its goals and objectives [...]; the ASEAN charter will codify all ASEAN norms, rules, and values and reaffirm that ASEAN agreements signed and other instruments adopted before the establishment of the ASEAN charter shall continue to apply and be legally binding where appropriate [...]; the ASEAN charter will confer a legal personality to ASEAN and determine functions, develop areas of competence of key ASEAN bodies and their relationship with one another in the overall ASEAN structure (ASEAN 2005).

Ein zehn Mitglieder umfassender Verfassungsrat (Eminent Persons Group) stellte auf dem ASEAN-Gipfeltreffen im Januar 2007 in den Philippinen einen Satzungsentwurf vor, der verabschiedet wurde, nun juristisch aufgearbeitet wird und schließlich im November 2007 in Kraft treten soll. Die wichtigsten Aspekte des Entwurfes sind die Einführung eines Mehrheitswahlprinzips, Sanktionsmöglichkeiten sowie die weitere Verrechtlichung und Institutionalisierung des Kooperationsprozesses (ASEAN 2007). Mitglieder des Rates waren u.a. der frühere philippinische Präsident Fidel V. Ramos, der frühere indonesische Außenminister Ali Alatas, der Außenminister Bruneis, Pehin Dato Lim Jock Seng, und der

stellvertretende Premierminister Singapurs, Prof. S. Jayakumar.

Andererseits muss die ASEAN-Charta erst noch beschlossen und umgesetzt werden. Teile der Erklärung zur ASEAN-Charta lassen vermuten, dass auch eine neue ASEAN nicht primär auf Mehrheitsentscheidungen und supranationalen Elementen beruhen wird. So sollen die Prinzipien „decision making on the basis of [...] consensus“ sowie „the right of every state to lead its national existence free from external [...] and non-interference in the internal affairs of one another“ (ASEAN 2005) gewahrt bleiben. Gleichwohl sollen die regionalen Institutionen eine effektive Implementation von Beschlüssen vornehmen können und ihre Befolgung kontrollieren können. Insbesondere die Frage der Etablierung demokratischer Strukturen und der Kritik autoritärer Systeme ist angesichts des nach wie vor an der Macht verweilenden Militärs in Myanmar von hoher Relevanz. Hier heißt es in der Erklärung: „Promotion of democracy, human rights and obligations, transparency and good governance and strengthening democratic institutions“ (ebd.).

Das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten wurde faktisch durch die Reaktion einiger ASEAN-Mitglieder auf die Menschenrechtspolitik Myanmars ausgehebelt. So forderte eine Mehrheit der ASEAN-Länder in einer offenen Aussprache im Rahmen des Gipfels den Außenminister Myanmars unmissverständlich auf, die seit mehreren Jahren unter Hausarrest stehende Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi und andere politische Gefangene auf freien Fuß zu setzen. Zugleich wurde die Militärjunta gezwungen, einer Inspektion seitens der ASEAN zum Stand der Demokratie zuzustimmen. Zuvor verwehrte die Regierung die Verlängerung eines UNO-Mandats zur Beobachtung der politischen Lage (WSJ, 13.12.05; IHT, 9.12.05). Die seit 1998 amtierende Junta wird zu einer immer größeren Belastung für die ASEAN-Staatengemeinschaft: Allen Versprechungen zum Trotz gibt es keine Anzeichen einer Demokratisierung, die aber von westlichen Staaten verlangt wird und was zunehmend die Beziehungen zu den ASEAN-Staaten belastet. Nachdem Myanmar seinen ASEAN-Vorsitz auf regionalen und internationalen Druck hin abgegeben hatte, werden nun sogar Rufe aus der politischen Elite der Mitgliedsländer laut, Myanmar ganz aus der ASEAN auszuschließen (MT, 3.12.05). Aber auch wenn es nur zu Sanktionen kommen sollte, ist es von elementarer Bedeutung, dass die neue ASEAN-Satzung Prinzipien wie Mehrheitsbeschluss und Supranationalität in bestimmten Fällen zulässt, denn nur so kann die ASEAN Effizienz und Glaubwürdigkeit nach innen wie nach außen aufbauen.

Institutionenbildung und Gleichgewicht

Im Gegensatz zu ihrer schleppenden Verrechtlichung und Institutionalisierung ist der Impetus, der von der ASEAN auf die Institutionenlandschaft Ostasiens ausgeht, von hoher Signifikanz: Sowohl die Institutionen ASEAN+3 als auch der Ostasiengipfel (EAS) gelten als institutionelle Konsequenzen der ASEAN-Zusammenarbeit. Gleichzeitig enthalten alle Initiativen eine Gegenmachtkomponente zur Ausbalancierung von Machtungleichgewichten in der Region.

Das ASEAN+3-Forum – bestehend aus der südostasiatischen Staatengemeinschaft ASEAN sowie den nordostasiatischen Staaten Japan, China und Südkorea – ist auf eine Initiative des malaysischen Premierministers Mahathir zurückzuführen, der Anfang der 1990er Jahre die Errichtung einer East Asian Economic Grouping (EAEG) angeregt hatte. Die Gründe für die Initiierung einer exklusiven Regionalinstitution liegen erstens in der Überzeugung, dass ökonomischer Fortschritt in Ostasien nur mit Japan vorangetrieben werden könne, zweitens in der Furcht vor zunehmendem weltwirtschaftlichen Konkurrenzdruck und drittens in dem Bestreben, mit der EAEG eine Alternative zu der von den USA dominierten Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) zu schaffen (Hund/Ofken 2001:69). Auf dem APEC-Gipfeltreffen in Bogor im Jahr 1993 manifestierte sich diese Dominanz in der Durchsetzung US-amerikanischer Interessen in Bezug auf die Verabschiedung eines langfristig angelegten Plans zur Liberalisierung von Handel und Investitionen (Free Trade and Investment in the Region) und dem zu diesem Zweck anvisierten gänzlichen Abbau von Zöllen und Handelsbarrieren in der asiatisch-pazifischen Region bis zum Jahr 2010 für entwickelte Länder und bis zum Jahr 2020 für Entwicklungsländer (Morrison 1998:2). Mahathirs Idee, ein eigenständiges ostasiatisches Forum zu gründen, wurde von den ASEAN-Staaten zunächst fallen gelassen.

Auch Japan, der zu diesem Zeitpunkt wohl wichtigste potenzielle Teilnehmerstaat Nordostasiens, verweigerte Mahathirs Initiative seine Unterstützung, weil es befürchtete, die USA zu irritieren. Stattdessen einigte sich die südostasiatische Staatengemeinschaft darauf, ein East Asia Economic Caucus (EAEC) unter dem institutionellen Dach der APEC einzurichten (Layador/Rowena 2000:435). Faktisch hat jedoch nie ein EAEC-Forum innerhalb der APEC getagt. Das mag damit zusammenhängen, dass die asiatische Seite ausgesprochen unzufrieden mit dem von den USA vorgegebenen Liberalisierungs- und Integrationskriterien war, da sie den Vorstellungen der ostasiatischen Staaten nur bedingt entsprachen. Deshalb

entschied sich die ASEAN im Jahr 1995, die EAEC-Vision fortan nicht mehr innerhalb der APEC, sondern außerhalb und somit als unabhängige Institution zu verfolgen. Mit einiger Verzögerung begann sich also die ursprüngliche Version eines exklusiven ostasiatischen Kooperationszusammenhangs durchzusetzen. In den nächsten Jahren kam es zu einem nachhaltigen Wandel in der asiatischen Kooperationslandschaft: Neben der Initiierung regionaler Institutionen wie dem ASEAN Regional Forum und der ASEAN Free Trade Area entstand mit dem Asia-Europe Meeting (ASEM) eine transregionale Institution, die der Institutionalisierung der ostasiatischen Kooperation wichtige Anstöße geben sollte.

Ein entscheidender Anstoß zur verstärkten Zusammenarbeit in Ostasien war die asiatische Wirtschafts- und Finanzkrise. Obwohl die im September 1997 von Japan vorgeschlagene Errichtung eines Asiatischen Währungsfonds (Asian Monetary Fond, AMF) von den USA, der Europäischen Union, aber auch von China scharf zurückgewiesen wurde,³ verblieben die Diskussionen über regionale Maßnahmen zur Eindämmung der Asienkrise und Wege zur Prävention ähnlicher Krisenentwicklungen in der Zukunft auf der informellen Agenda der ostasiatischen Entscheidungsträger (Goad 2000). Wesentlich war in diesem Kontext die frustrierende Erfahrung, dass regionale Institutionen wie die ASEAN nicht in der Lage waren, einen Beitrag zur Lösung der Asienkrise zu leisten. Stattdessen wurde das Krisenmanagement internationalen Finanz- und Wirtschaftsorganisationen wie dem IWF und der Weltbank überlassen.

Im institutionellen Rahmen des zweiten informellen ASEAN-Gipfels in Malaysia wurde schließlich der Weg für eine formalisierte Zusammenarbeit geebnet: Erstmals firmierte die Kooperation zwischen den ASEAN-Staaten, China, Japan und Südkorea im offiziellen Sprachgebrauch nicht mehr unter der Bezeichnung EAEC, sondern unter ASEAN+3 (Layador/Rowena 2000:435). Der Kooperationsprozess konnte sich rasch institutionalisieren: Es wurden regelmäßige Treffen der Ministerialbeamten und Senior Official Meetings (SOM) sowie die Etablierung einer East Asian Vision Group vereinbart. Es ist auffällig, dass ASEM auch hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung des ASEAN+3-Kooperationsprozesses eine gewisse Vorbildfunktion hatte. Im Dezember 1998 bekräftigten die Staatsoberhäupter und Regierungschefs der ASEAN-Staatengemeinschaft, Chinas, Japans und Südkoreas in Hanoi ihren festen Willen, regelmäßige multilaterale Treffen

³ Gleichwohl entschloss sich Japan, ein bilaterales Hilfspaket im Gesamtwert von 650 Mrd. JPY zu initiieren (vgl. JT, 14.7.01).

durchzuführen. Die nächsten Gipfeltreffen fanden in Manila im November 1999 und in Singapur im November 2000 statt. Assoziierte Treffen des Forums waren die Treffen der Finanz-, Außen- und Umweltminister der dreizehn Teilnehmerstaaten (Lim 2001:104).

Die Ziele der ASEAN+3-Kooperation wurden erstmals 1999 in einer gemeinsamen Erklärung zum Abschluss des entsprechenden Gipfeltreffens in Manila niedergelegt (Joint Statement on East Asia Cooperation). Alle Teilnehmerländer verpflichten sich in diesem Zusammenhang, ihr Kooperationsverhalten an den Prinzipien der UNO-Charta, dem ASEAN-Verhaltenskodex (Treaty of Amity and Cooperation) und dem Völkerrecht auszurichten. Die geplanten Aktivitäten von ASEAN+3 lassen sich auf der ökonomischen, sozio-kulturellen und auf der politischen Ebene verorten: Der wirtschaftlichen Zusammenarbeit wird oberste Priorität eingeräumt. Im Mittelpunkt steht hier die Förderung von Handel und Investitionen, Technologietransfer, technischen Kooperationsprojekten und E-Commerce. Ein weiteres Schwerpunktthema auf der ersten Ebene der ASEAN+3-Kooperation bildet die geld- und finanzpolitische Kooperation. Um in der Zukunft regionale Finanz- und Wirtschaftskrisen zu vermeiden, einigte man sich auf die Schaffung eines makroökonomischen Risikomanagementsystems, auf die verstärkte Kontrolle von kurzfristigen Kapitalströmen, Stärkung von Banken und Finanzsystemen in den Mitgliedsstaaten respektive deren Zusammenarbeit sowie auf die Leistung eines Beitrags zur Reform der globalen Finanzarchitektur. Ferner gedenkt man auf dem Wege einer verstärkten wissenschaftlichen, technischen und entwicklungspolitischen Kooperation den nach der Asienkrise zaghaft einsetzenden ökonomischen Aufwärtstrend zu stabilisieren. Schließlich wurden spezifische Projekte genannt, u.a. die wirtschaftliche Erschließung des Mekong-Beckens, die Ausführung der ASEAN Human Resources Development Initiative, die Etablierung eines Human Resource Development Fund und die Errichtung eines East Asian Business Council.

In Chiang Mai, Thailand, trafen sich im Mai 2000 die ASEAN+3-Finanzminister, um die regionale finanzpolitische Kooperation voranzutreiben. Wesentliche Ergebnisse dieses Treffens waren Vereinbarungen zur Kontrolle kurzfristiger Kapitalströme und Initiativen zur Reform der globalen Finanzarchitektur. In diesem Zusammenhang bekräftigten die Minister ihre Bereitschaft, regionale Finanzinstitutionen zu schaffen, die eine komplementäre Funktion zur globalen Ebene der Finanzkooperation im organisatorischen Rahmen des IWF einnehmen sollten. Konkret vereinbarten die ASEAN+3-Länder neben umfassenden Swap-

Abkommen⁴ eine Vernetzung der jeweiligen Nationalbanken, um im Krisenfall spekulativen Währungsattacken durch die unbürokratische Bereitstellung von Krediten finanzstarker Partnerländer schnell und effektiv begegnen zu können (Dieter 2001; Goad 2000). Ein bemerkenswertes Resultat der Chiang Mai Initiative ist sicherlich in der Ankündigung Japans zu sehen, Kredite über insgesamt 6 Mrd. USD für Thailand, Malaysia und Südkorea bereitzuhalten. Auch China, das mit 170 Mrd. USD über mehr als 25% der asiatischen Währungsreserven verfügt, begann in der Folge des Finanzministertreffens, Verhandlungen mit Südkorea und Thailand über etwaige Kreditvereinbarungen zu führen.

Auch ohne diese Hilfen sind die meisten asiatischen Länder auf mögliche Wirtschafts- und Finanzkrisen besser vorbereitet als vor der Asienkrise, da sie insgesamt über höhere Währungsreserven als im Krisenjahr 1997 verfügen. Ergänzt werden diese positiven Entwicklungen durch die Vernetzung der Finanzverwaltungen der 13 Mitgliedsländer, die somit angehalten werden, die Finanzpolitiken der jeweiligen Partnerländer zu analysieren und in Hinblick auf die eigene Situation zu bewerten. Insgesamt können diese Vereinbarungen als Zeichen einer vertieften und effektiven regionalen Kooperation innerhalb des ASEAN+3-Prozesses gesehen werden.

Am 14. Dezember 2005 wurde der erste Ostasiengipfel (East Asia Summit, EAS) in Kuala Lumpur abgehalten, an dem nicht nur die Staats- und Regierungschefs der ASEAN+3-Staaten, sondern auch die Australiens, Neuseelands und Indiens teilnahmen. Die Idee, den ostasiatischen Kooperationsprozess durch ein entsprechendes Gipfeltreffen zu befördern, wurde zuerst von dem damaligen Ministerpräsidenten Malaysias, Mahathir, im Jahr 1991 propagiert. Diese Initiative (East Asian Economic Caucus) scheiterte jedoch an den ASEAN-Staaten und insbesondere Japan, das seinen engsten Verbündeten, die Vereinigten Staaten, durch die Unterstützung einer exklusiven ostasiatischen Institution ohne die Beteiligung der USA nicht irritieren wollte.

Mahathirs Nachfolger, Abdullah Badawi, griff die Vision einer ostasiatischen Gemeinschaft im Jahr 2004 im Rahmen eines ASEAN+3-Treffens wieder auf und gewann die Unterstützung Chinas, das in einem exklusiven Gipfeltreffen eine weitere Chance sah, den Einfluss der USA in der Region zu relativieren und

⁴ Das Swap-Abkommen ermöglicht allen Teilnehmerstaaten, Währungen der anderen Länder zu kaufen, um die negativen wirtschaftlichen Folgen von Währungsspekulationen und Wechselkurseinbrüchen zu minimieren (vgl. Thomas 2001:9).

gleichzeitig selbst den Gemeinschaftsbildungsprozess zu gestalten. Die chinesischen Bestrebungen kollidierten jedoch mit den Interessenlagen von Ländern wie Japan, Singapur und Indonesien, denen der Einfluss Chinas auf die ostasiatische Kooperation zu dominant geworden war. Eine entsprechende Ländergruppe innerhalb der ASEAN+3 konnte durchsetzen, dass der große asiatische Konkurrent Chinas, Indien, sowie westliche bzw. den USA nahestehende Staaten wie Australien und Neuseeland zu Gründungsmitgliedern des Ostasiengipfels avancierten. Es wird deutlich, dass mit der Involvierung externer Staaten bzw. Mächte eine Interessenbalance geschaffen werden soll, von der sich die Kritiker Chinas eine Stabilisierung der Kooperationslandschaft in Ostasien versprechen. Faktisch bedeutet dies, dass die USA, obschon sie nicht Mitglied der neuen ostasiatischen Institution sind, durch ihre militärischen Allianzen mit Japan, Thailand, den Philippinen, Australien und Südkorea als implizites Gegengewicht zu China zu sehen sind. Australien hat sich allerdings in den letzten zwei Jahren von der Gleichgewichtsstrategie der US-Amerikaner verabschiedet und sich auf der Grundlage genuin australischer Interessen China angenähert.

Aus der Abschlusserklärung geht hervor, dass der East Asia Summit lediglich eine ergänzende Funktion zum institutionellen Nukleus ostasiatischer Kooperation, der ASEAN, einnehmen soll. Demnach ist der Ostasiengipfel ein informelles Dialogforum, in dem strategische, politische und ökonomische Fragen diskutiert werden können. Ferner wurde betont, dass die Beschlüsse des EAS globale Regelwerke stützen sollen. Insofern ist das Ziel des Gipfels, die Schaffung einer ostasiatischen Gemeinschaft nach dem Vorbild der Europäischen Gemeinschaft zu fördern, im Moment eher eine ferne Vision. Vielmehr ist der Gipfel als institutioneller Ort kooperativer Machtausgleichsprozesse zwischen China, Japan, Südkorea, der ASEAN sowie Indien, Australien, Neuseeland und den USA zu sehen.

Mit dem Ostasiengipfel ist nun eine weitere Institution in der Region entstanden, woran sich die Frage anschließt, welche Beziehung sie zu den anderen, bereits existierenden Kooperationsmechanismen wie ASEAN, ARF und ASEAN+3 aufweist. Zunächst ist festzuhalten, dass alle ASEAN-Mitgliedsländer sowie China, Japan und Südkorea die ASEAN als wichtigstes Element des ostasiatischen Kooperationssystems auffassen. Aus dieser Perspektive ist die ASEAN-Staatengemeinschaft als Vehikel zur Bearbeitung von Interdependenzen primär in den Sachbereichen Handel und Finanzen zu sehen. Die zwischenstaatlichen Kooperationsforen Ostasiens sind recht ausdifferenziert, wenn man die Aufgaben

der einzelnen Regime betrachtet: Während die ASEAN den inhaltlichen und zeitlichen Rahmen der Sachfragen festlegt, befassen sich Institutionen wie das ASEAN Regional Forum mit Sicherheitsfragen, die ASEAN+3 und der Ostasiengipfel mit der Wirtschafts- und Finanzkooperation bzw. Bildung einer Ostasiatischen Gemeinschaft. Allem Anschein nach scheint der EAS eine untergeordnete Rolle als Ideengeber und Diskussionsforum für strittige Fragen im ASEAN-Netzwerk zu spielen.

Neben der sach- und aufgabenspezifischen Ausdifferenzierung ist die kooperative Einbeziehung regionaler Führungsmächte und der Weltmacht USA ein zweites wichtiges Merkmal der ASEAN und ihrer Institutionen: Der alljährlich geführte Sicherheitsdialog im ARF vereinigt die ASEAN-Staaten, China, die USA und europäische Länder; die ASEAN+3 bringt die ASEAN sowie China, Japan und Südkorea an einen Tisch; der Ostasiengipfel bezieht mächtige Staaten Südasiens (Indien), Nordostasiens (Japan, China, Südkorea) und der Asien-Pazifik-Region (Australien, Neuseeland) mit ein. Zu erklären ist dieser Prozess der Machtintegration mit der Sicherheitssituation in Ostasien nach dem Ende des Kalten Krieges, von der viele Staaten der Region befürchteten, dass mit dem teilweisen Abzug der US-Amerikaner in den 1990er Jahren ein Machtvakuum in Ostasien entstehen könnte. Die Einbeziehung und somit das Ausbalancieren von verschiedenen regionalen Führungsmächten kann zu einem Gleichgewicht führen, das Asien Sicherheit verleiht und zugleich die Chance bietet, ökonomische Interdependenz mit den mächtigsten Staaten effektiv zu gestalten. Die Loslösung von den USA ist primär im Handels- und Finanzsektor erfolgt, wohingegen die sicherheitspolitische Kooperation, sei es bilateral oder multilateral, noch immer von der Weltmacht dominiert wird. Es wird deutlich, dass klassische Machtpolitik und hegemoniale Ambitionen unter dem Primat der Wohlfahrtsmaximierung bereits im Ansatz in Verhandlungsmacht übersetzt und relativiert werden.

Fazit

Dass die ASEAN-Staatengemeinschaft nicht in der Lage ist, politische Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedsländern zu beeinflussen oder Renegaten gar abzustrafen, liegt auf der Hand. Auch eine neue Charta wird daran voraussichtlich nichts ändern. Nimmt man also das Prinzip der Nichteinmischung als gegeben an, so rücken die eigentlichen Funktionen der regionalen Institution nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und nach der gemeinsamen regionalen Krisenerfahrung im Jahr 1997 in den Vordergrund. Da alle Staaten in immer

höherem Maße regional und global integriert sind, steigt die Nachfrage nach der kooperativen Bearbeitung von Handels-, Währungs- und Finanzfragen. Diese Nachfrage wird neben bilateralen Abkommen insbesondere durch die multilateralen Foren ASEAN+3 und EAS befriedigt. Gleichzeitig impliziert der Aufstieg Chinas und Indiens Chancen und Gefahren für die kleineren ASEAN-Staaten. Durch die Einbeziehung aller regionalen Führungsmächte und externer Mächte wie den USA und Australien in die Foren ASEAN+3, EAS und den ARF werden neue Handlungspotenziale für kleine und große Volkswirtschaften in der Region geschaffen.

Literatur

- Archarya, Amitav (1997), „Ideas, Identity, and Institution-Building: From the ASEAN way to the Asia-Pacific Way?“, in: *Pacific Review*, 10, 1, S.319-346
- ASEAN (2007), *The ASEAN Charter; Fact Sheet, 2007/ASC/001*. Online: www.aseance.org (Aufruf: 12.09.2007)
- (2005), *Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter*, 12 December. Online: <http://www.aseansec.org/18030.htm> (Aufruf: 02.01.2006)
- Ball, Desmond (1994), „A new era in confidence building: The Second-Track Process in the Asia-Pacific Region“, in: *Security Dialogue*, Vol.25, No.2, S.157-176
- Busse, Nikolas (1998), *Die Entstehung von kollektiven Identitäten. Das Beispiel der ASEAN-Staaten*, Baden-Baden
- Dieter, Heribert (2001), „East Asia's Puzzling Regionalism“, in: *Far Eastern Economic Review*, 12. Juli
- Ditté, Pascal (2001), *Die Rolle der Association of Southeast Asian Nations in der veränderten Sicherheitslage Südasiens*, München
- Feske, Susanne (1999), „Der ASEAN-Staatenbund“, in: Dahm, Bernhard & Ptak, Roderich (Hrsg.), *Südostasien Handbuch*, München, S.541-561
- Goad, G. Pierre (2000), „Asian Monetary Fund Reborn“, in: *Far Eastern Economic Review*, 18. Mai
- Henderson, Jeannie (1999), *Reassessing ASEAN*, Adelphi Paper 328, New York
- Hund, Markus & Ofken, Nuria (2001), „Der East Asian Economic Caucus (EAEC)/ASEAN+Plus-Drei“, in: Maull, Hans W. & Nabers Dirk (Hrsg.), *Multilateralismus in Ostasien-Pazifik*, Hamburg, S.68-86

- Kraft, Hermann Joseph S. (2000), „The autonomy dilemma of Track-Two-Diplomacy in Southeast Asia“, in: *Security Dialogue*, Vol.31, No.3, S.343-356
- Layador, Luz G. & Rowena, Maria Anna (2000), „The Emerging ASEAN Plus Three Process: Another Building Block for Community Building in the Asia Pacific?“, in: *The Indonesian Quarterly*, 28,4, S.434-443
- Lim, Paul (2001), „The unfolding Asia-Europe Meeting (ASEM) process“, in: Preston, P.W. & Gilson, Julie A. (Hrsg.), *The European Union and East Asia: inter-regional linkages in a changing global system*, Cornwall, S.91-108
- Morrison, Charles E. (1998), „APEC: The Evolution of an Institution“, in: Aggarwal, Vinod K. & Morrison, Charles E. (Hrsg.), *Asia-Pacific Crossroads. Regime Creation and Future of APEC*, New York, S.1-22
- Nabers, Dirk (1997), „Kollektive Sicherheit und Regional Resilience“, in: Van den Boom, Dirk (Hrsg.), *Probleme der Süd-Süd Kooperation*, Hamburg, S.11-43
- Rüland, Jürgen (1996), *The Asia-Europe Meeting (ASEM). Towards a New Euro-Asian Relationship?*, Rostock
- Stahl, Bernhard (1998), *Warum gibt es die EU und die ASEAN?*, Baden-Baden
- Thomas, Nick (2001), „ASEAN+3: Community building in East Asia?“, in: *Journal of International and Area Studies*, 8, 2, S.9